Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 225 Toekomst van de Nederlandse onderzeedienst

Nr. 13 **BRIEF VAN DE MINISTER VAN DEFENSIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 juni 2016

Samenvatting

Zoals bekend komt het einde van de levensduur van de Nederlandse onderzeeboten in zicht. Een besluit of, en zo ja op welke wijze, de onderzeebootcapaciteit vervangen wordt, is in de volgende kabinetsperiode aan de orde. De komende tijd zal Defensie de mogelijkheden voor vervanging nauwgezet in kaart brengen. De buitenlandse en veiligheidspolitieke ontwikkelingen, de belangen van Nederland en de prioriteiten binnen de Navo en de EU zijn hierbij belangrijke overwegingen.

Veel dreigingen, spanningen en conflicten zullen ook in de komende decennia een maritieme dimensie kennen. De inzetbaarheid van de krijgsmacht is essentieel. Het kan daarbij gaan om de inzet in bijvoorbeeld Navo, EU en VN-verband. De beperking of ontwrichting van het internationale scheepvaartverkeer, ook op grote afstand van Nederland, kan onze veiligheid en welvaart onmiddellijk treffen.
Voorts kampt de Navo met een aantal capaciteitstekorten waaraan de bondgenoten met prioriteit werken. De Nederlandse onderzeeboten van de huidige Walrusklasse leveren een belangrijke bijdrage op gebieden waar zich tekorten voordoen. Zij behoren tot de effectiefste wapensystemen op zee.

Vier militaire functionaliteiten zijn van belang voor een mogelijke vervangende onderzeebootcapaciteit: Strategische beïnvloeding; Grote en precieze maritieme slagkracht; Wereldwijd verzamelen, analyseren en delen van inlichtingen en Speciale operaties. Daarnaast spelen operationele en financiële duurzaamheid een rol.

In overeenstemming met het Defensie Materieelproces (DMP) informeer ik u met deze brief over de functionele eisen die Defensie aan een vervangende capaciteit stelt. Daarmee is de eerste fase van het DMP voltooid en vangt de tweede fase aan waarin Defensie onderzoekt op welke wijze aan de functionele eisen kan worden voldaan. In deze zogenoemde B-fase

kst-34225-13
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

wordt indringend aandacht besteed aan internationale samenwerking, onder meer om te bezien of de *total cost of ownership* kan worden beperkt. Daar wordt bijvoorbeeld gekeken naar ontwikkelingen in Australië, Duitsland, Noorwegen en Zweden. Het onderzoek moet halverwege 2018 gereed zijn. Hiermee wordt een besluit later dat jaar mogelijk en kan de B-brief aan de Kamer worden voorgelegd.

Het investeringsplan van Defensie bevat een reservering voor de vervanging van de onderzeebootcapaciteit, uitgaande van de huidige financiële kaders en de plannen voor andere hoofdwapensystemen. Een verdere financiële precisering volgt aan het einde van de onderzoeksfase. In de A-fase valt dit project in de bandbreedte van € 2,5 miljard of meer. Mede vanwege ervaringen met eerdere grote materieelprojecten, zoals de vervanging van het F-16 gevechtsvliegtuig, is de inrichting van de projectbesturing direct vanaf de behoeftestellingsfase ter hand genomen. Onderdelen daarvan zijn de instelling van een klankbordgroep, interdepartementaal overleg en vroegtijdige inschakeling van de Auditdienst Rijk. Deze behoeftestelling is de eerste stap in het DMP.

Inleiding

In september 2013 verscheen de nota *In het Belang van Nederland* met de hoofdlijnen van het defensiebeleid van dit kabinet. De nota weerspiegelt de volatiele, snel veranderende veiligheidsomgeving zoals onder meer beschreven in de Internationale Veiligheidsstrategie (IVS), eveneens uit 2013, en in de beleidsbrief Internationale Veiligheid *Turbulente tijden in een instabiele omgeving* uit 2014. Veel elementen hieruit keren ook terug in de *EU Global Strategy on foreign and security policy* die nog deze zomer zal verschijnen. Het kabinet concludeerde dat de krijgsmacht breed inzetbaar moet blijven om de drie hoofdtaken te kunnen vervullen:

- Bescherming van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied, met inbegrip van het Koninkrijk in het Caribisch gebied,
- Bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit,
- Ondersteuning van civiele autoriteiten.

De verwevenheid tussen de interne en externe veiligheid, en daarmee van de verwevenheid van de hoofdtaken, neemt toe. Een veelzijdig inzetbare krijgsmacht is essentieel met het oog op de Nederlandse veiligheidsbelangen. Het kan daarbij gaan om de inzet in Navo, EU en VN-verband of in een *coalition of the willing*. De druk op Europese landen, waaronder Nederland, om schaarse, hoogwaardige wapensystemen en *enablers* beschikbaar te hebben en te leveren, is hoog. Omdat de beschikbaarheid van die systemen begrensd is, is internationale samenwerking van belang. Ook de nota *In het Belang van Nederland* maakt daarvan gewag. Van bondgenoten wordt verwacht dat zij voldoende investeren in de capaciteiten van de krijgsmacht. Voorbeelden hiervan zijn de vervanging van Chinook-helikopters en operationele voertuigen, maar ook de onderzeebootcapaciteit.

Op 11 juni 2015 heeft u de *Visie op de toekomst van de onderzeedienst* ontvangen[1] en op 23 maart jl. hebben wij daarover een algemeen overleg gevoerd. Met genoegen bied ik u nu de A-brief aan. Dit is de eerste stap in het Defensie Materieelproces (DMP) dat Defensie hanteert om materieelinvesteringen te structureren en de Kamer daarover op gezette tijden te informeren.

Aan het begin van het volgende decennium bereiken de Nederlandse onderzeeboten het einde van hun levensduur. Een verdere levensduurver-

[1] Kamerstuk 34 225, nr. 1

lenging zou complex zijn en gepaard gaan met hoge kosten en technische risico's. Defensie richt zich daarom op de vervanging van de huidige onderzeeboten door een nieuwe, moderne en toekomstbestendige capaciteit. Om over effectieve capaciteit in het onderwaterdomein te kunnen blijven beschikken, zijn nu voorbereidingen aan de orde die een vervangingsbesluit in de volgende kabinetsperiode mogelijk moeten maken in het licht van de dan geldende budgettaire mogelijkheden. Zoals de klankbordgroep duidelijk maakt is daarbij dan ook een analyse van de (toekomstige) veiligheidssituatie van belang. Met het oog op de later te nemen besluiten zal Defensie op basis van deze behoeftestellingsbrief de vervangingsmogelijkheden nauwgezet in kaart gaan brengen. Deze brief markeert de overgang naar de onderzoeksfase (de B-fase van het DMP) waarin wordt nagegaan hoe aan de functionele behoefte kan worden voldaan. Het einde van die onderzoeksfase is voorzien voor midden 2018.

Zoals ik heb onderstreept tijdens het algemeen overleg op 23 maart jl. (Kamerstuk 34 225, nr. 12), hecht ik veel waarde aan een zorgvuldige voorbereiding van de vervanging van dit complexe wapensysteem. Het belang van dit project wordt mede onderstreept door uw besluit de vervanging aan te merken als «groot project». Zoals bekend, heb ik een klankbordgroep ingesteld[2], onder leiding van Ir. J. van der Veer, die de onderbouwing van nut en noodzaak van de vervanging heeft beoordeeld. De aanbevelingen van de klankbordgroep bij het opstellen van deze brief ontvangt u gelijktijdig met de definitieve versie van deze brief[3]. Ik ben de leden dankbaar voor hun werk en waardevolle adviezen. Bij het opstellen van deze brief is van die aanbevelingen dankbaar gebruikgemaakt.

Implicaties veranderende veiligheidscontext

In de *Visie op de toekomst van de onderzeedienst* wordt geschetst dat de wereld in de afgelopen jaren niet bepaald veiliger is geworden. Daarbij is verwezen naar de beleidsbrief *Turbulente Tijden in een Instabiele Omgeving* [4] met een analyse van de internationale veiligheidssituatie, in aanvulling op de *Internationale Veiligheidsstrategie* (IVS) die het kabinet eerder heeft vastgesteld. Veel dreigingen, spanningen en conflicten zullen ook in de komende decennia een maritieme dimensie kennen. De beperking of ontwrichting van het internationale scheepvaartverkeer, ook op grote afstand van Nederland, kan onze veiligheid en welvaart onmiddellijk treffen. Nederland heeft als handelsnatie immers een sterke maritieme positie en grote belangen bij de wereldwijde vrije doorgang op zee. Nederland en partnerlanden hebben derhalve baat bij veilige scheepvaartroutes en moeten maritieme aan- en afvoerlijnen (*Sea Lines of Communication*) kunnen zekerstellen. De Navo en de EU onderstrepen daarom het grote belang van maritieme vermogens tot op het hoogste geweldsniveau, zoals *Sea Control* en *Sea Denial*. Vanwege hun unieke eigenschappen en hun precieze slagkracht spelen onderzeeboten bij de uitoefening van deze strategische taak een voorname rol[5]. Deze notie

---

[2] Kamerstuk 34 225, nr. 3 van 17 maart jl.
[3] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl
[4] Kamerstuk 33 694, nr. 6 van 14 november 2014
[5] *NATO Framework for Future Alliance Operations aug 2015, Protection from Surface and Sub-surface Threats: To exploit the advances in new maritime technologies for manned and unmanned water vehicles, both in deep water and the littorals, Member Nations should obtain the latest surface and subsurface maritime technologies including anti-submarine detection, underwater warfare capabilities, and anti-ship systems to include long range anti-ship missile defence. Similarly, in the land environment, forces should be capable of countering subterranean threats.*

wordt ook in Europees kader onderstreept, in het bijzonder in het *Capability Development Plan* van het Europees Defensieagentschap.[6]

Het belang om te kunnen opereren in gebieden waar potentiële tegenstanders ons de toegang kunnen ontzeggen (*Anti Access – Area Denial*), is tevens gegroeid door de toenemende militaire activiteiten en het moderniseringsprogramma van Rusland evenals de wereldwijde proliferatie van moderne maritieme capaciteiten, waaronder onderwatersystemen[7]. De Navo en de EU zullen de komende decennia extra inspanningen moeten leveren om een militair en technologisch overwicht te behouden in het onderwaterdomein. Naar verwachting zullen innovatieve en (gedeeltelijk) onbemande systemen hierin een grote(re) rol gaan spelen, zowel voor de *force protection* als het bereiken van effecten tot diep in door de vijand gecontroleerde zeegebieden.

Zoals bekend kampt de Navo met een aantal capaciteitstekorten[8]. Het betreft onder meer tekorten op het gebied van onderzeebootbestrijding en inlichtingen, surveillance en verkenning. De Navo schrijft bondgenoten niet voor in welke wapensystemen zij moeten investeren. Dat is en blijft een nationale aangelegenheid. Wel worden bondgenoten geacht rekening te houden met de in Navo-verband vastgestelde capaciteitstekorten. De bondgenoten overleggen dan ook frequent over de capaciteitenbehoeften en de investeringsplannen. De huidige Nederlandse onderzeeboten leveren een belangrijke bijdrage op gebieden waar zich tekorten voordoen en onderscheiden zich ten opzichte van de boten van andere landen. Hiermee levert Nederland een belangrijke bijdrage aan de operationalisering van het maritieme concept van de Navo voor *Anti Submarine Warfare* en *Anti Surface Warfare*. De Nederlandse onderzeeboten worden ingezet – ook in gebieden waar de tegenstander militair overwicht heeft – voor de bescherming van oppervlakteschepen, maritieme knooppunten en zeetransportroutes. Ook vergaren zij inlichtingen over de capaciteiten en intenties van tegenstanders en leveren zij een bijdrage aan de slagkracht en het afschrikkingsvermogen van het bondgenootschap. Ontwikkelingen op het gebied van onderzeeboten bij onze partners zullen in het vervolgtraject de bijzondere aandacht van Defensie hebben.

Rol onderzeeboot in de krijgsmacht

De bescherming van de vitale veiligheidsbelangen[9] van het Koninkrijk, met inbegrip van het Caribisch gebied, vraagt om een voortdurende inspanning van de Nederlandse krijgsmacht als onderdeel van het geïntegreerde veiligheids- en defensiebeleid. De Koninklijke Marine beschermt overal ter wereld de Nederlandse veiligheidsbelangen. Het betreft in eerste instantie de belangen in het maritieme domein, maar door strategische beïnvloeding beschermt de Marine ook de veiligheid van het Koninkrijk. De Nederlandse marinevloot bestaat uit verschillende typen schepen met uiteenlopende mogelijkheden en taken. De

---

[6] EDA Capability Development Plan 2015: «*There is an increased requirement for European naval presence worldwide to ensure Sea Lines of communication and vital trade flows. Ships need to be ocean-going and manning systems adapted for extended operations. With the emergence of new naval powers, the capability of Sea Denial remains essential in power projection. The role of the submarines is in this respect of key importance. Europe still has a technological edge in underwater capabilities which is important to safeguard. European navies will still need the high end resources to ensure vital interests and contribute to deterrence.*»

[7] Zie bijvoorbeeld Andersson, European Union Institute of Security Studies in *Race to the bottom,* in Naval War College Review, Winter 2015, Vol. 68, No. 1

[8] Zie bijvoorbeeld Kamerstuk 28 676, nr. 197 van 17 maart 2014 en de verklaring van Wales en de daarin opgenomen *Defence Investment Pledge*

[9] Fysieke veiligheid van ingezetenen, economische veiligheid en promotie van de internationale rechtsorde

Luchtverdedigings- en Commandofregatten (LC-fregatten) en de Multi-purpose fregatten (M-fregatten) zijn de werkpaarden van de marine. Zij zijn veelzijdig inzetbaar, ook op hoge geweldsniveaus. De amfibische component bestaat uit de *Landing Platform Docks* (LPD's). Daarnaast beschikt de marine over patrouilleschepen voor veiligheidstaken op een lager geweldsniveau. Voorts zijn er ondersteunende platformen, zoals de logistieke schepen en de mijnenbestrijdingseenheden. De onderzeeboten, ten slotte, zijn de verkenners van de vloot en de beschermers van andere (marine)schepen tegen in het bijzonder vijandelijke onderzeeboten.

Met de Walrusklasse beschikt Nederland sinds het begin van de jaren negentig over veelzijdige dieselelektrische onderzeeboten. Zij vormen een sterke schakel in de maritieme keten en behoren tot de effectiefste wapensystemen op zee. De kracht van de onderzeeboten ligt in de heimelijkheid waarmee kan worden opgetreden. De combinatie van capaciteiten en de mogelijkheid daartussen snel te wisselen, maken de onderzeeboot geschikt voor de strategische beïnvloeding van tegenstanders. Onderscheidend is ook de slagkracht die de boten leveren met het zwaarste wapen van de krijgsmacht, de *heavy weight* torpedo. Daarnaast vergaren de schepen overal ter wereld inlichtingen en kunnen ze speciale eenheden afzetten en ophalen. De huidige Nederlandse onderzeeboten kunnen opereren in koud water, zoals de Atlantische Oceaan, maar ook in warmere wateren, zoals het Caribisch gebied en de Indische Oceaan. Daarmee behoren de Nederlandse onderzeeboten binnen de Navo en EU tot een categorie tussen nucleair aangedreven onderzeeboten en onderzeeboten die primair opereren in (delen van) het bondgenootschappelijke verdragsgebied.

Er is sprake van een permanente technologische wedloop tussen verschillende wapensystemen. Dat geldt ook voor de onderzeeboot en de mogelijkheden deze te bestrijden. Dit roept de vraag op naar de toekomstige doeltreffendheid van bemande onderzeeboten (en systemen voor onderzeebootbestrijding). In het licht van verdergaande technologische ontwikkelingen op het gebied van wapen-, sensor- en communicatiesystemen is de toekomstige doeltreffendheid van bemande onderzeeboten (en systemen voor onderzeebootbestrijding) onderwerp van onderzoek en zo ook de ontwikkeling van onbemande systemen. De fysische eigenschappen van zeewater bieden voordelen met het oog op de heimelijkheid, maar maken het technisch lastig om te communiceren en data te versturen. De menselijke controle en aansturing van een onbemand onderwatersysteem is (nog) aan forse beperkingen onderhevig. Vooralsnog is er geen zicht op volledig onbemande systemen waarin alle inzetmogelijkheden (waaronder wapeninzet) kunnen worden gebundeld. Naar de huidige inzichten blijft de bemande onderzeeboot het effectiefste platform, met onbemande systemen als aanvulling. De technologische ontwikkelingen vormen echter nadrukkelijk een aandachtpunt in de komende jaren. Deze ontwikkelingen gaan immers snel. Defensie zal in het bijzonder rekening moeten houden met verdergaande automatisering (en dus kleinere bemanningen) en de inzet van autonome subsystemen.

Operationele behoeftestelling: Functionele eisen

De nota *In het belang van Nederland* schetst drie afwegingscriteria voor de ontwikkeling van de krijgsmacht: operationele duurzaamheid, financiële duurzaamheid en internationale samenwerking. Deze afwegingscriteria gelden ook bij de vervanging van de onderzeebootcapaciteit.

Operationele duurzaamheid

De vervangende capaciteit zal veelzijdig inzetbaar moeten zijn en over voldoende aanpassingsvermogen en groeipotentie moeten beschikken met het oog op de toekomstbestendigheid. Onbemande systemen en sensoren, genetwerkt en informatiegestuurd optreden, differentiatie van bewapening en zelfbescherming kunnen hier deel van uitmaken.

Financiële duurzaamheid

De structurele betaalbaarheid van de krijgsmacht krijgt gestalte door een evenwicht tussen ambities en beschikbare financiële middelen na te streven. Dit dwingt tot keuzes, ook bij deze behoeftestelling. Tevens moet de juiste balans worden gevonden tussen bewezen technologie enerzijds en innovatieve technologie anderzijds.

Internationale samenwerking

Defensie kan zich de vervanging alleen permitteren als (delen van) een nieuwe capaciteit samen met een of meer partnerlanden wordt ontwikkeld, gebouwd en geëxploiteerd. Operationele capaciteiten, financiële middelen evenals de mogelijkheden en consequenties van internationale samenwerking zullen worden betrokken bij de kosten-batenanalyse (KBA) aan het einde van de B-fase.

Militaire functionele eisen

Met het oog op een vervangende onderzeebootcapaciteit zijn vier militaire functionaliteiten van belang:
1. *Strategische beïnvloeding* – het vermogen om met een relatief beperkte militaire inzet het gedrag van tegenstanders doelgericht te beïnvloeden. Dit vermogen vloeit voort uit de hieronder genoemde eisen. De dreiging die uitgaat van een wapensysteem dat niet of lastig te detecteren is, kan de tegenstander dwingen tot ingrijpende voorzorgsmaatregelen en aanpassingen van zijn strategie en operatiepatroon.
2. *Grote en precieze maritieme slagkracht* – het vermogen om onverhoeds grote slagkracht aan te wenden in gebieden waar (nog) geen militair overwicht is. Dit kan zowel defensieve als offensieve slagkracht betreffen tijdens interventies op en vanuit zee. De differentiatie in bewapening is daarbij een aandachtspunt.
3. *Wereldwijd verzamelen, analyseren en delen van inlichtingen* – het vermogen om, weken aaneengesloten, heimelijk in een gebied activiteiten van (potentiële) tegenstanders te observeren en real time te analyseren. De verzamelde inlichtingen over de gereedheid, capaciteiten en operatiepatronen vergroten de mogelijkheid om de intenties en feitelijke gedragingen van (potentiële) tegenstanders te beoordelen. Hiermee versterkt Nederland tevens zijn internationale inlichtingenpositie die berust op het principe quid pro quo. Voorafgaand aan en tijdens een conflict kunnen de operationele en tactische inlichtingen bepalend zijn voor de doelgerichtheid van militaire operaties. De inlichtingenfunctie is van groot belang voor de beeldopbouw en de vergroting van situational awareness en situational understanding.
4. *Speciale operaties* – het vermogen om de heimelijke inzet van special forces mogelijk te maken nabij en op het grondgebied van een (potentiële) tegenstander om inlichtingen te verzamelen, strategische doelen of infrastructuur uit te schakelen, dan wel voorbereidingen te treffen voor vervolgoperaties. Dergelijke acties kunnen onder meer betrekking hebben op de voorbereiding van een amfibische operatie,

een doelgerichte aanval, bevrijding van gijzelaars of de evacuatie van Nederlandse staatsburgers onder bedreigende omstandigheden.

Onderzoeksfase

Gedurende de B-fase onderzoekt Defensie op welke manier aan de functionele eisen kan worden voldaan. De uitkomsten moeten besluitvorming mogelijk maken over een operationeel en financieel duurzame vervangingsvariant in het licht van de dan geldende budgettaire mogelijkheden en veiligheidssituatie. Het besluit wordt de Kamer aan het einde van de onderzoeksfase in de B-brief voorgelegd.

In de onderzoeksfase hanteert Defensie een prioritering in de bovengenoemde militaire functionele eisen. Defensie hecht het grootste belang aan de strategische beïnvloeding, de maritieme slagkracht (waaronder de bescherming van relatief kwetsbare oppervlakteschepen tegen vijandelijke onderzeeboten) en het afschrikkingsvermogen. Effectief optreden in bondgenootschappelijk kader is van primair belang en dit zijn vermogens die daarvoor per definitie nodig zijn. Het vergaren van inlichtingen overal ter wereld en het dienen als uitvalsbasis voor *special operations* zijn functionaliteiten van de huidige onderzeebootcapaciteit die Defensie ook in de toekomst van groot belang acht. Het hanteren van een prioritering is echter noodzakelijk.

- Het onderzoek zal varianten omvatten die in uiteenlopende mate aan de eisen voldoen. Het staat niet op voorhand vast welke varianten onder de loep zullen worden genomen, maar zoals geadviseerd door de klankbordgroep zullen in ieder geval vier opties worden verkend. Dat zijn een expeditionaire variant, een *homeland security* variant, een variant met onbemande onderzeeboten en een nul-variant (geen onderzeebootcapaciteit). Defensie zal nucleair aangedreven onderzeeboten niet in beschouwing nemen vanwege de hoge kosten die aan die technologie verbonden zijn.
- In de nul-variant kan de huidige onderzeebootcapaciteit niet of niet in vergelijkbare vorm worden vervangen. Wel is het denkbaar dat (delen van) de functionaliteiten op alternatieve wijze kunnen worden vormgegeven. Er is dan een beoordeling aan de orde van capaciteiten die ten minste aan een deel van de functionele eisen tegemoetkomen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan luchtsystemen en onbemande systemen die kunnen worden ingezet vanaf een oppervlakteschip. Het spreekt voor zich dat het onderzoek nog andere inzichten kan opleveren.

In de B-fase zal Defensie indringend aandacht besteden aan internationale samenwerking. Het doel van samenwerking is het beperken van de *total cost of ownership*. Samenwerkingsmogelijkheden kunnen zich voordoen bij het ontwerp, de bouw, de instandhouding en de inzet. Beperkte maar ook vergaande vormen zijn denkbaar, zoals gezamenlijke verwerving, poolvorming en een gedeelde capaciteit. Het onderzoek zal zich tevens richten op de operationele gereedheid (opleiding en training) en de materiële gereedheid (onderhoud, reservedelen, programma's voor levensduurverlenging).

Een aanvullend instandhoudingsprogramma voor de huidige onderzeeboten zal niet nader worden onderzocht. Midden jaren twintig heeft de Walrusklasse ruim 35 jaar dienst gedaan en is dan technisch, operationeel en economisch vergaand verouderd. Een aanvullend instandhoudingsprogramma zal kostbaar zijn en ongewenste technische risico's meebrengen. Zo zal de hoofdelektromotor moeten worden vervangen, waarvoor het omhulsel van de boot, de zogenoemde drukhuid, moet worden opengemaakt. Dit is een te complexe en riskante operatie.

In de B-fase zal Defensie met behulp van een kosten-batenanalyse voorts inzichtelijk maken hoe de verschillende varianten zich tot elkaar verhouden. De methodiek van een KBA is nog relatief onbekend voor Defensie. De systematiek zal daarom stapsgewijs worden uitgewerkt. Er is inmiddels een werkgroep samengesteld om te onderzoeken op welke wijze de KBA-systematiek het beste kan worden toegepast bij Defensie. De werkgroep zal de aanbevelingen van de klankbordgroep die hierop betrekking hebben daarbij ter harte nemen.

Internationale samenwerking

Met het oog op samenwerking volgt Nederland de ontwikkelingen rondom de vervanging van onderzeeboten in andere landen op de voet. Net als Nederland beschikken Australië, Canada en Japan over (niet nucleaire) expeditionaire onderzeeboten. Diverse Europese landen beschikken over onderzeeboten die vooral geschikt zijn voor operaties in (delen van) het Navo-verdragsgebied. In de onderzoeksfase zullen meerdere varianten voor internationale samenwerking worden bezien. Defensie wil namelijk andere landen betrekken bij het vervangingstraject en voert daarover overleg. Met het oog op de Nederlandse behoefte bieden vooral de ontwikkelingen in Australië, Duitsland, Noorwegen en Zweden aanknopingspunten. De laatste ontwikkelingen zijn als volgt:

- Australië hanteert een min of meer gelijke termijn voor de vervanging van zijn onderzeeboten. Op 26 april jl. is bekend geworden dat een Franse werf (DCNS) het concept van de nieuwe Australische onderzeeboten zal uitwerken en de bouw zoveel mogelijk in Australië zal uitvoeren;
- Duitsland heeft een nationale onderzeebootbouwindustrie (TKMS) en heeft onlangs bekendgemaakt vanaf 2030 twee nieuwe onderzeeboten te verwerven. Duitsland overlegt met Noorwegen over de samenwerking die daarbij mogelijk is;
- Noorwegen vervangt vanaf midden jaren twintig zijn onderzeeboten. Duitse en Franse werven zijn kandidaat voor de bouw. Naar verwachting zal Noorwegen in het voorjaar van 2017 een besluit nemen;
- Zweden heeft net als Duitsland een nationale onderzeebootindustrie (Saab-Kockums) en heeft opdracht gegeven voor de bouw van twee nieuwe onderzeeboten vanaf midden 2020. Zweden acht het onderzeebootprogramma van nationaal belang en streeft daarom naar een continue bouwcyclus.

Daarnaast volgt Defensie de ontwikkelingen in Frankrijk, dat zelf geen dieselelektrische boten heeft, maar deze wel ontwikkelt en exporteert. Uiteraard worden de ontwikkelingen op het gebied van onbemande (onder)watersystemen, in bijvoorbeeld de Verenigde Staten, ook nauwlettend gevolgd.

Financiële aspecten

Om uiteindelijk een verantwoorde, integrale afweging te kunnen maken is inzicht in alle kosten en baten van de verschillende varianten noodzakelijk. In de onderzoeksfase (B-fase) worden daarom de financiële aspecten van de onderzochte varianten in kaart gebracht. Daarbij worden niet alleen de investeringskosten in beschouwing genomen, maar ook de overige kosten, waaronder die van de instandhouding en de ondersteuning van de onderzeebootcapaciteit gedurende de gehele levensduur (*Life Cycle Costing* – LCC). Defensie beoordeelt het totale projectrisico momenteel als hoog. Daarom zal bij de kostenramingen een risicoreservering van 10 procent worden gehanteerd.

Het investeringsplan van Defensie bevat een reservering voor de vervanging van de onderzeebootcapaciteit, uitgaande van de huidige financiële kaders en de plannen voor andere hoofdwapensystemen. Conform het DMP hanteert Defensie in de A-fase een financiële bandbreedte. Dit project valt in de bandbreedte van € 2,5 miljard of meer. Aan het einde van de B-fase is een kostenraming van de verschillende opties beschikbaar. Bij het in kaart brengen van de verschillende opties dient de huidige reservering in het investeringsplan als basis. Gezien de variatie in de te onderzoeken opties, kunnen aan het einde van de B-fase ook opties aan de orde zijn die afwijken van de huidige reservering. In dat geval zal een keuze worden gemaakt die financieel inpasbaar is of moet worden gemaakt, mede om onbedoelde verdringingseffecten te voorkomen.

Planning en vooruitblik

Zoals gezegd, vangt na de behoeftestelling in deze A-brief de onderzoeksfase (B-fase) aan. Het is de bedoeling dat de onderzoeksfase medio 2018 kan worden voltooid. Wellicht volgt daarna een vervolgonderzoeksfase (de C-fase) inzake de ontwikkeling. De belangrijke momenten zijn als volgt:

Wat	Voltooiing fase
Het DMP-A ofwel de *behoeftestellingsfase* behelst het «wat» en «waarom».	juni 2016
Het DMP-B ofwel de *onderzoeksfase* sluit af met het «hoe» op grond van de uitgangspunten, de dan geldende budgettaire kaders en de internationale veiligheidssituatie. Onderdelen zijn een *kosten-batenanalyse* en een commercieel vertrouwelijke financiële bijlage, inclusief *Life Cycle Costs* en verwervingsstrategie.	De onderzoeksfase zal twee jaar duren en dus naar verwachting medio 2018 voltooid zijn.
Het DMP-C ofwel de *vervolgonderzoeksfase* is aan de orde als uit de B-fase volgt dat een ontwikkelingstraject nodig is waarin Defensie samen met de industrie en kennisinstituten de gekozen vervangingsoptie nader uitwerkt.	begin 2020
Het DMP-D ofwel de *verwervingsfase* behelst het definitieve beslismoment voor de aanschaf van het materieel ter vervulling van de behoeftestelling.	begin 2021
Gedetailleerd ontwerp en bouw	2021 – 2027
Beschikbaarheid eerste onderzeeboot in Nederland	Vanaf 2027
De evaluatie van het project	Na aflevering van de laatste onderzeeboot, gepland voor 2031

De bovenstaande planning biedt enig houvast, maar is nog met veel onzekerheden omgeven. Dat is inherent aan de vroege fase waarin dit complexe project verkeert. De planning is ook afhankelijk van de keuzes aan het einde van elke DMP-fase. Aan het einde van elke fase zal de Kamer vanzelfsprekend een actuele planning ontvangen.

Besturing

Mede vanwege ervaringen met eerdere grote materieelprojecten, zoals de vervanging van het F-16 gevechtsvliegtuig, is de inrichting van de projectbesturing direct ter hand genomen. Onderdelen daarvan zijn de instelling van een klankbordgroep, interdepartementaal overleg en vroegtijdige inschakeling van de Auditdienst Rijk (ADR). Ook de Algemene Rekenkamer (AR) heeft kenbaar gemaakt aandacht te hebben voor deze behoeftestellingsfase. Het project zal volgens de geldende kaders voor

materieel- en projectmanagement worden uitgevoerd. De regie is belegd bij de Hoofddirectie Beleid (HDB), de Commandant der Strijdkrachten (CDS) is de behoeftesteller en de Defensie Materieel Organisatie (DMO) neemt de uitvoering van het project ter hand. De ADR ziet toe op de uitvoering en Defensie zal de aanbevelingen benutten bij de vervolgstappen in het project.

Gedurende het gehele proces zal Defensie de risico's bijhouden en waar mogelijk maatregelen treffen om deze te mitigeren. Aan het einde van de B-fase, wanneer duidelijk is welk verwervingsalternatief de voorkeur geniet, zullen de projectrisico's in detail worden vastgelegd aan de hand van de dan scherp(er) te formuleren aspecten product, tijd en geld.

Ten slotte

Deze behoeftestelling is de eerste stap in het DMP. Nu vangt de onderzoeksfase aan waarin Defensie zal onderzoeken op welke manier aan de functionele eisen kan worden voldaan en welke capaciteiten daarbij horen. Naar verwachting wordt de Kamer halverwege 2018 over de uitkomsten van de onderzoeksfase geïnformeerd. In geval van tussentijdse belangrijke ontwikkelingen wordt de Kamer daarover vanzelfsprekend ingelicht.

De Minister van Defensie,
J.A. Hennis-Plasschaert